

ГОРБУНОВА АЛЕКСАНДРА АЛЕКСЕЕВНА

**ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ ПРОЕКТОВ
УСТАНОВЛЕНИЯ ГРАНИЦ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ
(НА ПРИМЕРЕ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление
народным хозяйством (землеустройство)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва – 2020 г.

Работа выполнена на кафедре городского кадастра Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Государственный университет по землеустройству» (ФГБОУ ВО ГУЗ), г. Москва

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Севостьянов Анатолий Васильевич

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, доцент, заведующая кафедрой землеустройство и кадастры Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный лесотехнический университет» (ФГБОУ ВО УГЛТУ), г. Екатеринбург
Мезенина Ольга Борисовна

кандидат экономических наук, профессор кафедры экономики и управления недвижимостью Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» (ФГБОУ ВО РГУП), г. Москва
Бурмакина Наталия Ивановна

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Пермский государственный аграрно-технологический университет имени академика Д.Н. Прянишникова» (ФГБОУ ВО Пермский ГАТУ), г. Пермь

Защита диссертации состоится «26» марта 2020 г. в 11.00 часов на заседании диссертационного совета Д 220.025.02 при ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству» по адресу: 105064, г. Москва, ул. Казакова, д.15 (конференц-зал).

С диссертацией можно ознакомиться в научном зале библиотеки ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству».

Отзывы на автореферат просим присылать по адресу: 105064, г. Москва, ул. Казакова, д. 15, ФГБОУ ВО ГУЗ, диссертационный совет Д 220.025.02.

Автореферат диссертации размещён на сайтах ФГБОУ ВО ГУЗ www.guz.ru и Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации vak.minobrnauki.gov.ru «24» января 2020 г. Автореферат разослан « » февраля 2020 г.

Учёный секретарь
диссертационного совета,
кандидат экономических наук

О.А. Сорокина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Эффективное использование земель населенных пунктов во многом определяется рациональной организацией их землепользования, которое зависит, в том числе, и от установления границ населенных пунктов. Чётко описанные и установленные границы населённых пунктов способствуют вовлечению в хозяйственный оборот земельных участков, помогают в решении вопросов предоставления земельных участков физическим и юридическим лицам, определяют эффективные виды использования земель, обеспечивают поступление земельного налога в местный бюджет, повышают инвестиционную привлекательность территорий населенных пунктов и помогают в решении вопросов устойчивого развития территорий.

До сих пор на территории Российской Федерации многие населенные пункты не имеют чётко установленных и описанных границ. Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2015 г. № 2444-р до 2030 года необходимо внести в Единый государственный реестр недвижимости (далее - ЕГРН) «все недостающие сведения о границах субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и населенных пунктов в форме координатного описания». При этом отсутствуют достаточные теоретические и методологические принципы, необходимые методы установления границ населенных пунктов. Также при проведении работ по описанию и установлению границ населенных пунктов возникают проблемы, затягивающие работы на долгие месяцы, а то и годы. Чтобы устранить причины возникновения таких проблем, необходимо доработать методологию установления границ населенных пунктов, включив в неё новые методологические инструменты. Предлагаемые методы и принципы обеспечат не только ускорение процесса определения, описания, установления границ населённых пунктов, но и повысят эффективность использования земель. Поэтому заявленная тема является **актуальной**.

Степень разработанности темы. Проблемам социально-экономического развития муниципальных образований и вопросам землеустройства посвятили свои научные труды Н.И. Бурмакина (2016), М.П. Буров, А.А. Варламов (2012, 2014), В.В. Вершинин, С.Н. Волков (2001, 2015), С.А. Гальченко (2012), Т.А. Емельянова, А.Л. Желясков (2018), Н.В. Комов (2015), Н.Г. Конокотин (2012), В.В. Косинский, Н.А. Кузнецов, С.А. Липски, П.Ф. Лойко (2009), О.Б. Мезенина (2018), А.А. Мурашева, С.И. Носов, А.П. Огарков, Т.В. Папаскири, Ю.М. Рогатнёв, А.Э. Сагайдак, А.В. Севостьянов (2007, 2012, 2014, 2015, 2017, 2018, 2019), В.Н. Хлыстун (2015, 2019), Ю.А. Цыпкин и др. Рассмотрению вопросов развития и управления земельными ресурсами административно-территориальных образований посвящены диссертации В.А. Баландина, Г.Ф. Зинатчиной (2017), Н.И. Иванова, К.А. Карпик (2014), М.Ф. Орловой, А.Н. Поносова, О.О. Поповой (2013), И.А. Сивцова (2014), А.И. Соловьева и др.

Целью исследования является уточнение и дополнение теоретических и методических положений для совершенствования процесса проектирования и установления границ населенных пунктов, обеспечивающих организацию рационального землепользования, а также их экономическое обоснование.

Для достижения этой цели были поставлены и решены следующие **задачи**:

- предложена классификация проблем, возникающих при установлении границ населённых пунктов, на основе анализа землеустроительной и градостроительной документации, кадастровых карт, картографического материала (в том числе, визуальный анализ на местности);
- определены причины возникновения выявленных проблем и установлено их влияние на эффективное использование земель в границах населённых пунктов, включая отдельные земельные участки;
- проведен анализ землепользования конкретного населенного пункта в границах поселения/городского округа, изучены предпосылки формирования его границ, выявлены «проблемные места границ» и сопоставлены технико-экономические показатели использования земель до и после установления границ населенных пунктов;
- сформулированы принципы, совершенствующие теоретические положения процесса установления границ населённых пунктов, необходимые для разработки методологии установления границ;
- разработаны методы и приёмы подготовки и утверждения проекта установления границ населённых пунктов, направленные на формирование обоснованных границ, обеспечивающих эффективное использование земель населённых пунктов;
- выполнена апробация разработанных методов и приёмов на примере населенного пункта в составе городского округа Мытищи Московской области и определена эффективность их применения в целях рационального использования земель населённого пункта.

Объектом исследования являются земли и земельные участки в границе населенного пункта и прилегающие к границе населенного пункта.

Предметом исследования являются экономические и организационные процессы установления границ населённых пунктов и прилегающих земельных участков при проектировании землепользования населённого пункта.

Область исследования соответствует следующим пунктам паспорта специальности ВАК – 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (землеустройство)»: 14.4. Распределение земель между отраслями экономики и хозяйствующими субъектами; 14.6. Организационно-экономические механизмы регулирования земельно-имущественных отношений.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- 1) дополнены теоретические положения по установлению границ населенных пунктов, заключающиеся в формулировании и определении содержания новых понятий «приграничный земельный участок» «критерий пересекаемости границ», «проект установления границ», а также уточнении содержания существующих по-

нятий и принципов, необходимых для описания процесса установления границ населённых пунктов, обеспечивающего сокращение стоимостных и временных затрат на его производство и способствующих эффективному и рациональному использованию их земель;

2) выполнен анализ проблем, возникающих в процессе установления границ населённых пунктов, и на его основе впервые разработана их классификация, позволяющая определить метод разрешения каждой из них;

3) разработан алгоритм оценки современного состояния границ населённых пунктов, направленный на подтверждение актуальности границ или обоснование необходимости проведения землеустроительных и кадастровых работ по установлению/изменению неактуальных границ;

4) разработаны методы и приёмы подготовки и реализации проекта установления границ населённых пунктов в составе документов территориального планирования и документов планировки территории муниципальных образований;

5) обоснована экономическая эффективность разработанных методов и приёмов на основе проведенного эксперимента по подготовке проекта границ населённого пункта и его экономического обоснования по критериям стоимостных и временных затрат на разработку таких проектов.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования заключается в том, что работа обобщает и усовершенствует методологию и практику процесса установления границ на примере задач, поставленных перед землеустройством и градостроительством. Результаты исследования могут быть использованы при подготовке документов по установлению и изменению границ населённых пунктов, расчёту экономического обоснования проекта изменения границы, разработке более эффективной экономической и земельно-правовой политики, разработке методических пособий и рекомендаций в целях проведения работ по установлению административно-территориальных границ, служить исходным материалом для дальнейших научных изысканий в области определения границ объектов землеустройства.

Методология и методы исследования. Теоретические и методологические основы исследования опираются на труды отечественных и зарубежных ученых в области эффективного и рационального использования земельных ресурсов, рекомендации научно-исследовательских учреждений, законодательные и иные нормативные акты. Для раскрытия темы исследования использованы эмпирические методы (наблюдение, сравнение), эмпирико-теоретические (анализ, синтез), экономико-статистические методы (методы статистических группировок), монографический и графический методы.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Усовершенствованные теоретические положения установления границ населённых пунктов, включающие определение содержания понятий «граница населённого пункта», «землеустройство границы населённого пункта», «землепользование населённого пункта», «приграничный земельный участок», «критерий пересеканности границ» «проект установления границ населённого пункта».

2. Классификация проблем установления границ и прохождения границ населенных пунктов относительно границ земельных участков.

3. Методы и приёмы разработки и утверждения проекта установления границ населенных пунктов, критерии и показатели обоснования проекта установления границ населенных пунктов.

4. Обоснование экономической эффективности установления границ населенных пунктов на основе разработанных методологических инструментов.

Степень достоверности. Достоверность исследования обеспечивается путём применения комплекса методов и средств обработки информации, а также базируется на: глубоком анализе общедоступных сведений ЕГРН; статистической информации; проектно-сметной документации; материалах топографо-геодезических съёмок; схемах территориального планирования, генеральных планах, правилах землепользования и застройки муниципальных образований; проектах планировки и межевания, землеустроительных дел, карт (планов) объектов землеустройства, кадастровых планов территорий.

Апробация результатов исследования. Основные положения работы докладывались и обсуждались на международных научно-практических конференциях, в том числе: на международном землеустроительном форуме, который проводился под эгидой ООН и был посвящен Международному году почв и 180-летию высшего землеустроительного образования в России «Землеустроительная наука и образование в России и за Рубежом» (Москва, 2015 г.); на VI международной научно-практической конференции «Современные проблемы управления проектами в инвестиционно-строительной сфере и природопользовании» (Москва, 2016 г.); 59-ой научно-практической конференции студентов, аспирантов, молодых ученых и специалистов «Современные проблемы развития АПК и пути их решения» (Москва, 2016 г.); VIII международной научно-практической конференции «Современные проблемы управления проектами в инвестиционно-строительной сфере и природопользовании» (Москва, 2018 г.); международной научно-практической конференции «Векторы развития законодательного обеспечения государственной земельной политики: опыт XX века и современность» (Москва, 2018 г.).

По теме диссертации опубликовано 8 научных работ общим объёмом 2,7 п.л., в том числе 4 статьи в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России.

Структура и объём диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка сокращений и условных обозначений, списка литературы и приложений. Основной текст изложен на 170 листах машинописного текста, включает 24 таблицы, 30 рисунков и 21 лист приложений. Список литературы состоит из 162 источников, в т. ч. 4 зарубежных.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

1. Усовершенствованные теоретические положения установления границ населенных пунктов, включающие определение содержания понятий «граница населенного пункта», «землеустройство границы населенного пункта», «землепользование населенного пункта», «приграничный земельный участок», «критерий пересекаемости границ» «проект установления границ населенного пункта»

Необходимость установления территориальных границ населённых пунктов прописана во многих законодательных и нормативных актах Российской Федерации, её субъектов и муниципальных образований, поскольку процесс установления границ населенных пунктов есть способ регулирования правового режима земель. Установление границ населенных пунктов в настоящее время осуществляется на основе схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов поселений и городских округов.

Часто при разработке генерального плана не просчитываются юридические последствия, связанные с изменением назначения (категории) земель, не проводится глубокого анализа использования территорий в существующих границах населённого пункта, невозможно определить, были ли допущены кадастровые ошибки при постановке на кадастровый учёт ранее зарегистрированных земельных участков. Самой распространённой ситуацией при установлении на местности границ населенного пункта является выявление пересечения указанных границ с границами земельных участков, сведения о которых содержатся в ЕГРН. В этом случае установление на местности таких границ приостанавливается, но законодательно и нормативно дальнейшие действия, позволяющие разрешить указанную проблему, прописаны лишь частично.

В то же время, анализ законодательной и нормативной базы, практического опыта, связанных с установлением границ населённых пунктов, позволил выявить ряд существенных пробелов не только в данном процессе, но и в понятийном аппарате. Это привело к необходимости уточнить некоторые существующие понятия и ввести новые, дать им определение. Таким образом, в работе даны определения следующим понятиям:

Граница населенного пункта – непрерывная линия, отделяющая земли населенных пунктов от иных земель, которая согласована и утверждена в установленном законом порядке.

Землеустройство границы населенного пункта – комплекс работ, направленный на графическое, текстовое и координатное определение местоположения границ с последующим внесением сведений в ЕГРН и в необходимых случаях их закрепление на местности.

Землепользование населенного пункта – земельный фонд населенного пункта в пределах установленных границ, состоящий из единого или нескольких контуров

(анклавных территорий) и являющийся ресурсом для исчисления местного земельного налога.

Приграничный земельный участок – земельный участок, одна или несколько границ которого совпадают с границами административно-территориального образования, но, до установления границ последнего, может располагаться в непосредственной близости от этих границ.

Критерий пересекаемости границ – пространственное отношение между границами населенного пункта и земельного участка.

Проект установления границ населенных пунктов – документ, включающий проектные предложения, описание фактического местоположения границ населенных пунктов, а также экономическое обоснование их местоположения, и входящий в состав документов территориального планирования муниципальных образований.

Также в исследовании предложено изложить п. 2 ст. 83 Земельного кодекса РФ следующим образом: границы городских, сельских населенных пунктов могут пересекать на допустимую величину, определенную законом или совпадать с границами учтенных ранее земельных участков, но не могут пересекать границы муниципальных образований, кадастровых кварталов, территориальных зон.

2. Классификация проблем установления границ и прохождения границ населенных пунктов относительно границ земельных участков

Процесс установления границ населенных пунктов до 31.12.2017 состоял из трёх основных этапов (рисунок 1):

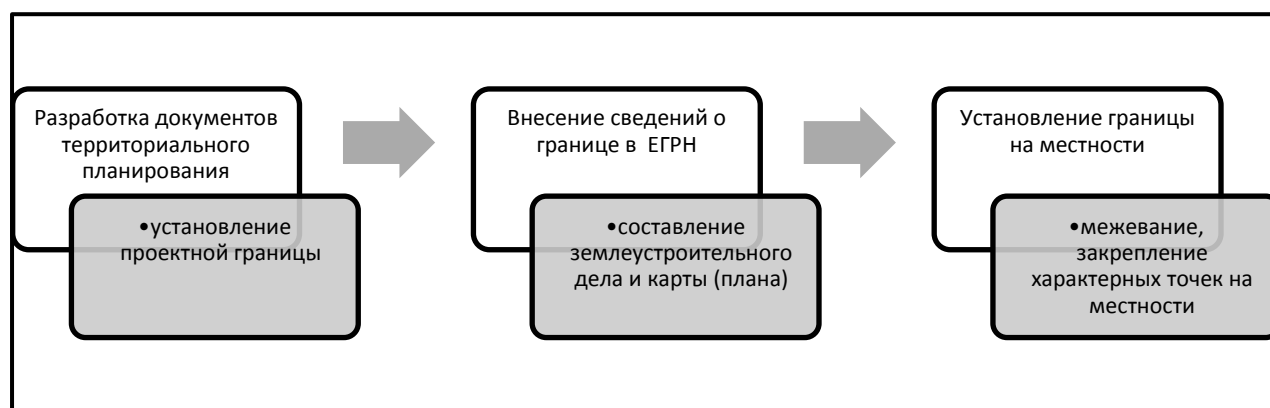


Рисунок 1 – Этапы установления границ населенных пунктов

1 этап – разработка документов территориального планирования муниципального образования (ДТП МО) - определение проектной границы в документах территориального планирования (схемы территориального планирования муниципального образования/генерального плана поселения) и её утверждение в составе документа территориального планирования;

2 этап – внесение сведений о границе в ЕГРН – землеустроительное действие в отношении границы (составление землеустроительного дела объекта землеустройства и карты (плана) объекта землеустройства), утверждение землеустроительного дела, передача их в кадастровую палату, внесение в ЕГРН;

3 этап – установление границы на местности – действия по установлению границы на местности (межевание границы и закрепление характерных точек границы на местности межевыми знаками).

В рамках настоящего исследования выполнен анализ процедуры и результатов установления и изменения границ населённых пунктов в Московской области в течение нескольких последних лет. Этот анализ показал, что существует целый ряд причин, которые приводят к нарушениям процесса, или затрудняют этот процесс. В таблице 1 предложена классификация случаев нарушения процесса установления границ населённых пунктов, часто встречающихся в практике.

Таблица 1 – Классификация случаев нарушения процесса установления границы и возможные пути их устранения

Случаи нарушения			Причины возникновения и сложившаяся ситуация	Возможные пути устранения
1 этап разработка ДТП	2 этап внесение сведений о границе в ЕГРН	3 этап установление границы на местности		
ДТП утверждены	сведения не внесены	не установлена	из-за ограниченности местных бюджетов. Работы по землеустройству не вписываются в рамки бюджета. Законодатель предусмотрел «обязательность» проведения землеустройства в случае изменения или установления границы объекта землеустройства, но фактически эта норма не работает	в таких случаях необходимо искать спонсоров. Также необходимо законодательно закрепить сроки установления границ после утверждения необходимой для этого документации
ДТП утверждены	сведения внесены	не установлена	подрядная организация на основе генерального плана составляет карту (план) границ населенного пункта, передает её в ЕГРН. Кадастровый учет осуществлен. Для установления границы на местности необходимо вынести характерные точки в натуру. Процесс приостанавливается из-за отсутствия денежных средств у заказчика работ	в таких случаях необходимо искать спонсоров. Необходимо предусмотреть договором подряда порядок и условия выноса характерных точек в натуру
ДТП не утверждены	сведения не внесены	не установлена	такой случай встречается чаще всего. Законодатель активно борется с этим случаем. В Московской области отсутствие документов территориального планирования восполняет госпрограмма, согласно которой разрабатываются документы территориального планирования	на территории всей страны распространяется Распоряжение Правительства, согласно которому в период до 2030 года в ЕГРН будут внесены все недостающие сведения о границах административно-территориальных образований в форме координатного описания за счет бюджетов субъектов

Часто встречались ситуации, когда процесс установления границы полностью не завершён. Выполнялся только один, или два этапа из полного цикла.

Причин для этого достаточно много. Например, администрация считает, что достаточно выполнить только первый этап: утвердить границу в составе генерального плана одновременно с утверждением генерального плана. Или у администрации нет финансовых ресурсов для установления границы на местности. Или при выполнении землеустроительных действий возникают ситуации, мешающие завершению процесса установления границы.

Данный анализ показал также, что процесс установления и изменения границ не работал в должной степени, чему способствовал и способствует ряд существующих пробелов в законодательстве. Основной проблемой является пересечение границ населенных пунктов с границами земельных участков и границами кадастровых кварталов.

Часто оказывается, что граница населенного пункта, согласно сведениям ЕГРН, пересекает границы других объектов недвижимости, поставленных ранее на кадастровый учет. Данное обстоятельство противоречит п. 2 ст. 83 ЗК РФ.

В соответствии с ч. 8-11 ст. 34 № 218-ФЗ в случае, если орган регистрации прав и кадастрового учета выявил пересечение границ населенного пункта с внесенными в ЕГРН границами земельного участка, то указанный орган в течение 5 рабочих дней вносит изменения в местоположение границ населенного пункта, а именно совмещает границу населенного пункта с границами земельных участков (условие – 75 и более % площади указанного земельного участка находится соответственно в границах населенного пункта).

Для того чтобы понять, как эта новая норма работает на практике, необходимо проанализировать, какие вообще бывают случаи прохождения границ населенного пункта относительно границ земельных участков. Далее схематично показаны наиболее часто встречающиеся случаи прохождения границ населенных пунктов относительно «приграничных земельных участков» и пути разрешения данных случаев, согласно действующему закону (рисунок 2 и 3).

Согласно «критерию пересекаемости границ» определены 4 случая «пересекаемости границ»:

- а) Пересекаются допустимо (случай «а»);
- б) Пересекаются не допустимо (случай «б»);
- в) Возможно пересекаются (случай «в»);
- г) Не пересекаются (случай «г»).

Согласно действующему законодательству, одним из главных критериев при установлении границ населенных пунктов является их недопустимое пересечение (случай «б») с границами «приграничных земельных участков». Это создает проблемы или при выполнении работ по установлению этой границы (если к этому моменту она не установлена), или при формировании границ данного земельного участка (в зависимости от того, какие работы проводятся в первую очередь).

Из представленных 4-х вариантов, только вариант «а» разрешается действующим законодательством. Три других варианта требуют для своего решения изменения действующего законодательства. Но для этих случаев необходимо внести уточнения в 218-ФЗ в части дополнительных условий. Указанную проблему пере-

сечения необходимо учесть при разработке методологии установления границ населенных пунктов.

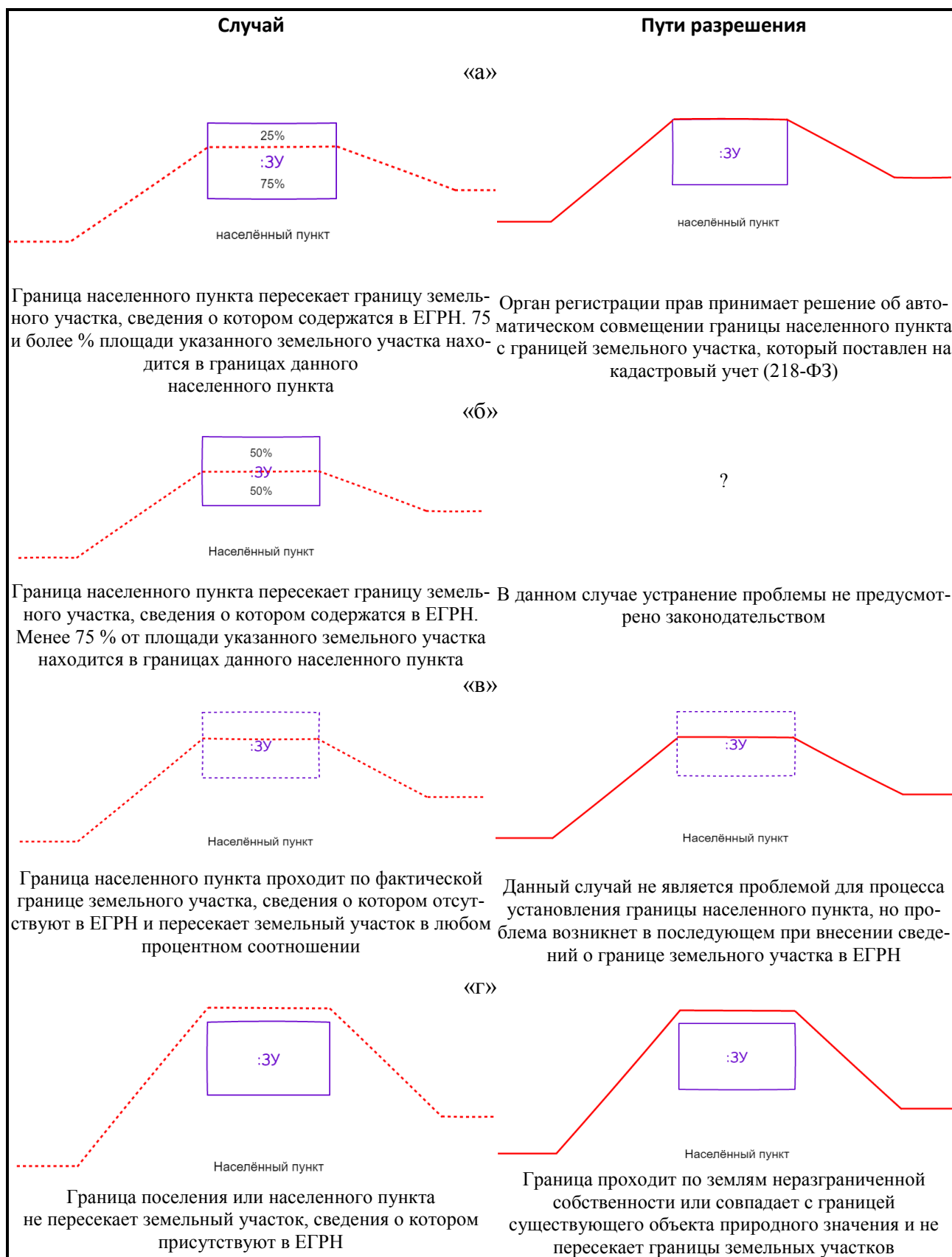


Рисунок 2 – Случаи «а-г» прохождения границы населённого пункта относительно границ земельного участка и их разрешение

-----	Проектируемая граница населенного пункта
————	Граница населенного пункта, установленная в ЕГРН с необходимой точностью
-----	Граница земельного участка, сведения о которой отсутствуют в ЕГРН
————	Граница земельного участка, установленная в ЕГРН с необходимой точностью
:3У	Обозначение земельного участка
50%	Процент попадания земельного участка в границу населенного пункта

Рисунок 3 - Условные обозначения к рисунку 2

Для случая «б», когда граница населенного пункта пересекает участок менее чем на 75%, при процедуре внесения сведений о границе настоящим исследованием предлагается предусматривать следующие варианты разрешения проблемы:

- включить земельный участок в границу населенного пункта, при этом категория земельного участка изменяется на «земли населенных пунктов»;
- исключить земельный участок из границы населенного пункта, при этом категория земельного участка изменяется на любую категорию, кроме «земли населенных пунктов»;
- разделить земельный участок на 2 участка (с учетом согласия собственника), при этом категория одного из образуемых земельного участка изменится;
- в условиях законодательной отмены категории земель – разделить земельный участок условно – путём внесения его в нулевой (виртуальный) кадастровый квартал в ЕГРН, при этом категория земельного участка не изменяется. Это будет соответствовать Приказу Минэкономразвития России от 24.11.2015 N 877, согласно которому, в целях присвоения кадастровых номеров объектам недвижимости, расположенным на территории двух и более кадастровых районов соответствующего кадастрового округа, в каждом кадастровом округе создается один кадастровый район с порядковым номером «0» и наименованием «Условный», а в нём один кадастровый квартал с порядковым номером «0», границы которых совпадают с границами соответствующего кадастрового округа. Данное «условное» разделение земельного участка сохраняет юридическую целостность объекта недвижимости, не делит его на два разных участка, что предусмотрено действующим законодательством. В такой ситуации меняется кадастровый номер участка. Старый кадастровый номер аннулируется. Права на объект недвижимости сохраняются.

Также для случая «б» необходимо законодательно закрепить минимальную и максимальную площадь земельного участка, предлагаемого для включения/исключения из границ населенного пункта. Для случая «в» также можно предусмотреть фактический раздел земельного участка. Для случая «г» – установить границы населенного пункта в кратчайшие сроки.

3. Методы и приёмы разработки и утверждения проекта установления границ населенных пунктов, критерии и показатели обоснования проекта установления границ населенных пунктов

Опираясь на выполненный в работе анализ, разработаны следующие инструменты, используемые для определения и установления границ населённых пунктов.

«А» – разработка и утверждение проекта установления границ населенных пунктов, расположенных на межселенных территориях, в составе схемы территориального планирования муниципального района (далее – СТП МР).

На блок-схеме (рисунок 4) этапы №№ 5, 7, 7.1, 10, 11 относятся к стадии подготовки ДТП МО и регулируются законодательством.

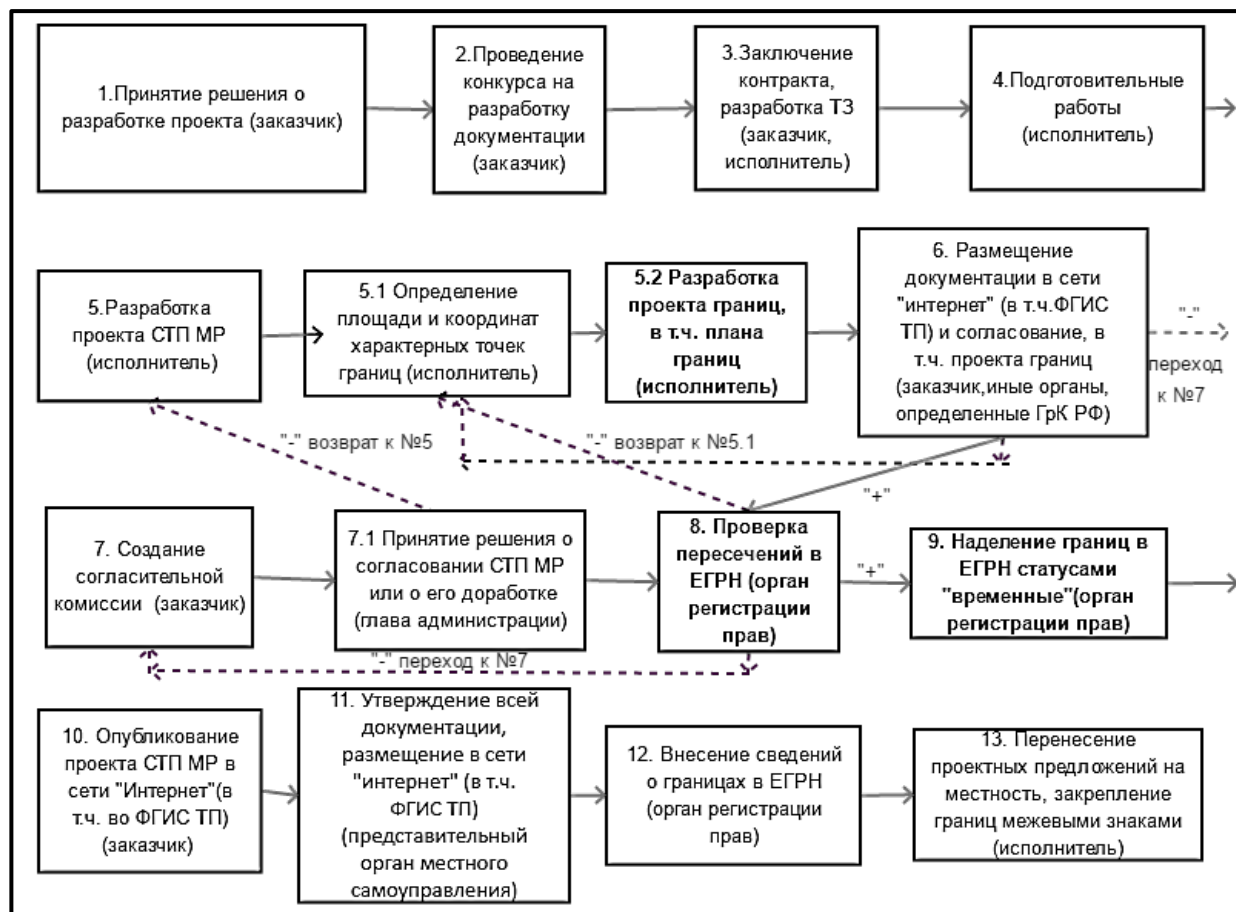


Рисунок 4 – Блок-схема разработки и утверждения проекта установления границ населенных пунктов, расположенных на межселенных территориях, в составе СТП МР

Этапы № 8 «проверка пересечений в ЕГРН» и № 9 «наделение границ ЕГРН статусами «временные» отсутствуют в действующем процессе установления границ и введены как дополнительные методы в целях ускорения процесса установления границ и предупреждения препятствующих ему факторов.

Кроме того, процесс дополнен указанием ответственных исполнителей за каждый этап.

Этап №5.2 в реальном процессе существовал до 31.12.2017 и назывался «составление карты (плана) объекта землеустройства». В представленной схеме ему дано иное наименование.

После прохождения этапа № 6 и получения всех необходимых положительных согласований, в том числе подтверждения заказчиком работ проекта плана границ, обязать передавать план границ объекта в орган регистрации прав для про-

верки «наложения» границ на другие границы - земельные участки, кадастровые кварталы, другие административно-территориальные единицы (этап №8). В случае отсутствия наложений - наделять границы статусом «временные» на период 3 месяца (этап №9). Данный статус предусматривает временный запрет на государственный кадастровый учет «приграничных земельных участков» на указанный период. За это время документация пройдет необходимые доработки и согласования. После завершения всех необходимых процедур план границ передается повторно в орган регистрации прав уже для окончательного (постоянного) внесения сведений о ней в ЕГРН (этап №12).

После внесения сведений о границах или окончания установленного срока времени статус «временные» аннулируется и продолжается ведение государственного кадастрового учета приграничных земельных участков. Введение этого метода позволит предотвратить появления наложений границ населенных пунктов на «новые» приграничные земельные участки, сведения о координатах границ которых могут быть внесены в ЕГРН за период согласования и утверждения ДТП МО.

В случае получения отрицательного согласования от заказчика или иных заинтересованных организаций пунктирной линией обозначен переход с этапа №6 на этапы №5.1 или №7, с этапа № 7.1 – на №5, с этапа №8 – на этап №5.1 или №7 в зависимости от ситуации. При положительном согласовании выполняется переход на следующие этапы в соответствии с представленной логической блок-схемой.

Этап № 13 в реальном процессе чаще всего отсутствует. Предлагается обязательное наличие этапа №13 для границ населенных пунктов в случаях, когда есть спорные ситуации («межевая война» между заинтересованными субъектами прав на соседствующие земельные участки).

«Б» – разработка и утверждение проекта установления границ населенных пунктов в составе генерального плана поселения или городского округа.

На указанной блок-схеме (рисунок – 5) этапы №№ 5, 7, 7.1, 9, 10, 11, 12, 13 относятся к стадии разработки ДТП МО и регулируются законодательством. Этапы №5.2, №8 и №9 отсутствуют в действующем процессе установления границ, но они введены в вариант «Б», как и в «А», как способ ускорения процесса установления границ и предупреждения препятствующих ему факторов.

На каждом этапе в скобках указан ответственный исполнитель за этап.

Пунктирной линией обозначен переход с этапов №6 и № 7.1 соответственно на этап № 5 и №5.1 в случае получения отрицательного согласования (отказа в согласовании). При положительном ответе предусмотрен переход к последующему этапу.

Этап №5.2 в реальном процессе существовал до 31.12.2017 и назывался «составление карты (плана) объекта землеустройства». В представленной схеме ему дано иное наименование.

Этапы №8 и №9 в данной случае работают также, как и в «А».

Предлагается обязательное наличие этапа №15 в случаях, когда есть спорные ситуации при установлении границ населенных пунктов («межевая война» между заинтересованными субъектами прав на соседствующие земельные участки).

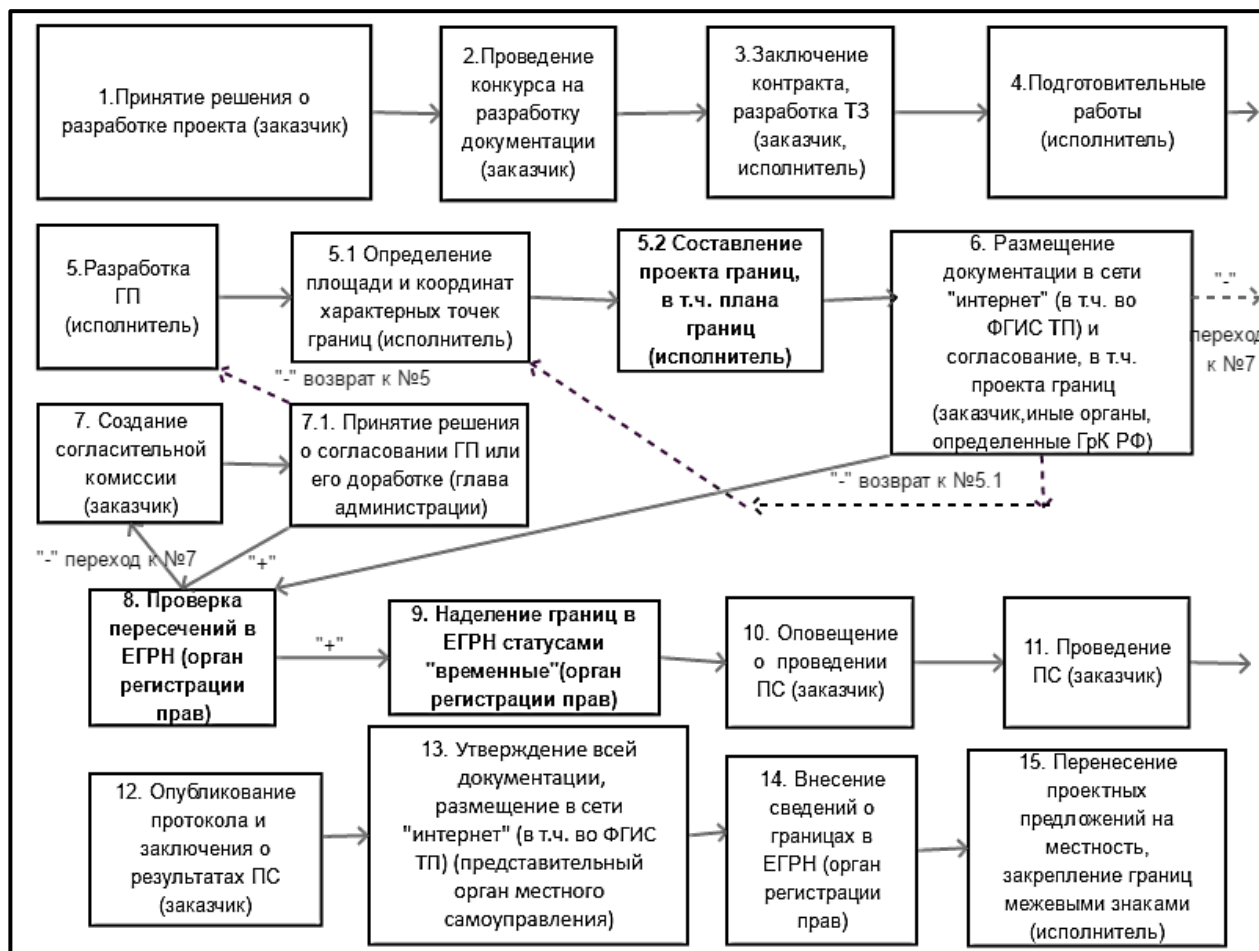


Рисунок 5 – Блок-схема разработки и утверждения проекта установления границ населенных пунктов в составе генерального плана поселения или городского округа

«В» – разработка и утверждение проекта установления границ населенных пунктов, на базе действующей СТП МР.

Для случая, когда границы населенных пунктов, расположенных на межселенных территориях, устанавливаются при наличии утвержденной СТП МР, актуальна блок-схема «А» (рисунок 4). В этом случае из блок-схемы исключаются этапы №№ 5, 7.1 и 10.

«Г» – разработка и утверждение проекта установления границ населенных пунктов, расположенных на территории поселений и городских округов, на базе действующего генерального плана поселения или городского округа.

Для случая, когда границы населенных пунктов устанавливаются при наличии уже утвержденного действующего генерального плана поселения или городского округа актуальна блок-схема «Б» (рисунок 5). В этом случае из блок-схемы исключаются этапы №№ 5, 10, 11, 12.

Последовательность разработки проекта установления границ населенных пунктов в составе документов территориального планирования согласно предлагаемым инструментам и связи между базами данных представлены на рисунке 6.

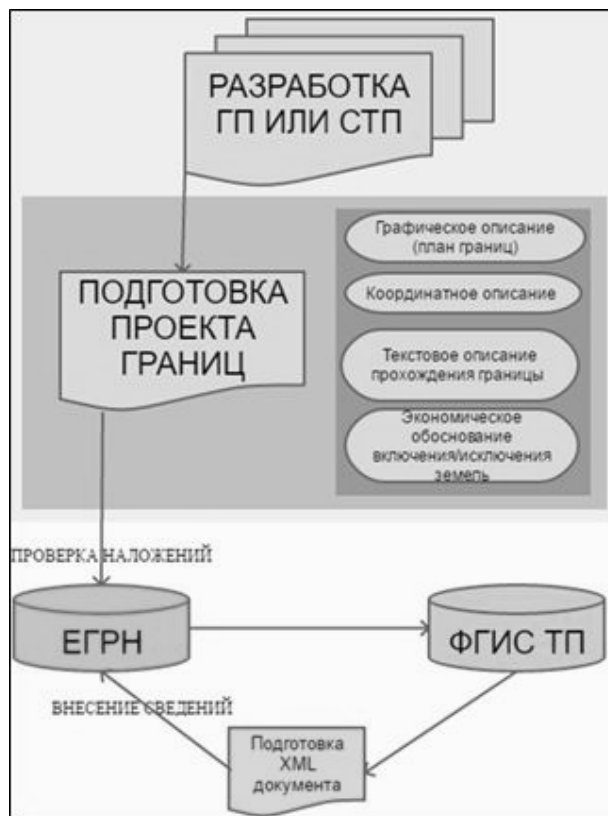


Рисунок 6 – Функциональные связи между документами и базами данных в соответствии с предлагаемыми методическими инструментами

4. Обоснование экономической эффективности установления границ населенных пунктов на основе разработанных методологических инструментов

Цель экономического обоснования - рассчитать эффективность намечаемых проектных решений, дать сводные стоимостные показатели, характеризующие эффективность проекта.

Под экономической эффективностью землеустройства понимается соотношение результатов, получаемых за счет землеустройства, с вызвавшими их затратами.

Сопоставление затрат (З) и результатов (Р) при определении эффективности и оптимизации различных землеустроительных решений в настоящее время осуществляется следующими основными способами:

$P \rightarrow \max \text{ при } Z = \text{const.}$

$P-Z \rightarrow \max \text{ при } P = \text{const или } Z = \text{const}$

$Z \rightarrow \min \text{ при } P = \text{const.}$

При такой постановке землеустроительные задачи имеют оптимизационный характер, в которых целевая функция является критерием оценки, а постоянные величины учитываются через ограничения. Для оценки совокупной эффективности землеустройства использовано соотношение $P/Z \rightarrow \max$, а точнее формулы (1):

$$(\sum P_t)/Z, (\sum P_t)/(\sum Z_t) \text{ или } P_t/(\sum Z_t), \quad (1)$$

где t – оцениваемый период времени.

Оценка эффективности предлагаемых мероприятий произведена с использованием двух критериев:

критерий «а» – отношение стоимости землеустроительных работ по установлению границ к прогнозируемой величине налоговых поступлений от земельных участков, сведения о которых вошли в ЕГРН благодаря процедуре установления границы;

критерий «б» – сокращение времени на выполнение работ по установлению границы населённого пункта.

Расчёт по критерию «а». В работе проектно-сметным методом рассчитана общая стоимость работ по землеустройству, связанная с установлением границы деревни Капустино, городской округ Мытищи, Московская область. Исходными данными являются: площадь населенного пункта $P = 77$ га, расстояние от исполнителя до объекта работ – 47 км, количество смежников – 2, длина границы – 6,4 км, точек стояния теодолитного хода – 55, точек всего $T_b = 247$, точек с координатами $T_k = 205$, природная категория сложности - 2, масштаб съемки 1:5000.

Цены на изготовление проектной и изыскательской продукции определяются по соответствующим таблицам Сборника ОНЗТ с применением формулы (2):

$$\text{Цена} = ax_1 + vx_2, \quad (2)$$

где «а» и «в» - цена в расчете на единицу измерения по соответствующим таблицам Сборника;

x_1, x_2 - количество единиц измерения или усложняющие факторы, изложенные в примечаниях к таблицам Сборника и относящиеся соответственно к показателям «а» и «в» и умножаемые на них;

В составе землеустроительных работ были учтены: проложение теодолитных ходов, горизонтальная съемка, вычисление общей площади землепользования, составление и вычерчивание карты (плана) границ землепользования, описание и согласование границ землепользования, инфляционные процессы, транспортные расходы, налог на добавленную стоимость.

Общая стоимость работ по проектно-сметному методу составила $\Pi_{\text{итог1}} = 244223,48$ руб.

Далее выполнен расчет общей стоимости работ по землеустройству, связанный с установлением границы населённого пункта методом сопоставимых рыночных цен $\Pi_{\text{итог2}}$ (таблица 2).

Таблица 2 – Расчет начальной максимальной цены контракта (НМЦК) методом сопоставимых рыночных цен на 2015 год

Наименование товара, услуги (работы)	Исполнитель 1	Исполнитель 2	Исполнитель 3	Средняя цена с НДС в руб. <ц>	Среднее квадратичное отклонение (σ)	Кэфф. вариации (V,%)	НМЦК ($\Pi_{\text{итог2}}$, руб.)
	Цена с НДС в руб.	Цена с НДС в руб.	Цена с НДС в руб.				
Подготовка карты (плана) границ объекта землеустройства (регион - Московская область, и соседние регионы)	495000	601333	635932	577421,67	73445,7	12,72	577421,67

Коэффициент вариации цены определяется по формуле 3:

$$V = \frac{\sigma}{\langle \text{ц} \rangle} * 100, \quad (3)$$

где V – коэффициент вариации;

$\langle \text{ц} \rangle$ – средняя арифметическая величина цены единицы товара, работы, услуги;

σ – среднее квадратичное отклонение, рассчитываемое по формуле 4:

$$\sigma = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (\text{ц}_i - \langle \text{ц} \rangle)^2}{n-1}}, \quad (4)$$

где ц_i – цена единицы товара, работы, услуги, указанная в источнике с номером i ;

$\langle \text{ц} \rangle$ – средняя арифметическая величина цены единицы товара, работы, услуги;

n – количество значений, используемых в расчете [36].

НМЦК методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) определяется по формуле 5:

$$\text{НМЦК}^{\text{рын}} = \frac{V}{n} * \sum_{i=1}^n \text{ц}_i, \quad (5)$$

где $\text{НМЦК}^{\text{рын}}$ – начальная минимальная цена контракта, определяемая методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка);

V – количество (объем) закупаемого товара (работы, услуги);

n – количество значений, используемых в расчете;

i – номер источника ценовой информации;

ц_i – цена единицы товара, работы, услуги, представленная в источнике с номером i , скорректированная с учетом коэффициентов (индексов), применяемых для пересчета цен товаров, работ, услуг с учетом различий в характеристиках товаров, коммерческих и (или) финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Рассчитаем среднее квадратичное отклонение:

$$\sigma = \sqrt{\frac{(495000 - 577421,67)^2 + (601333 - 577421,67)^2 + (635932 - 577421,67)^2}{3-1}} = 73445,7$$

Рассчитаем коэффициент вариации:

$$V = \frac{73445,7}{577421,67} * 100 = 12,72 \%$$

Рассчитаем итоговую стоимость землеустроительных работ по рыночному методу:

$$\text{Ц}_{\text{итог2}} = \text{НМЦК}^{\text{рын}} = \frac{1}{3} * \sum_{i=1}^n \text{ц}_i = \frac{1}{3} * (495000 + 601333 + 635932) = 577421,67 \text{ руб.}$$

Среднее значение общей стоимости работ по землеустройству, связанное с установлением границы населённого пункта по двум вариантам составит (формула (6)):

$$\text{Ц}_{\text{итог.ср}} = \frac{\text{Цитог1} + \text{Цитог2}}{2} \quad (6)$$

$$\text{Ц}_{\text{итог.ср}} = \frac{244223,48 + 577421,67}{2} = 410822,58 \text{ руб.}$$

В процессе исследования выполнен эксперимент по установлению границ деревни Капустино, входящей в состав городского округа Мытищи Московской области. Установление границы населённого пункта привело к изменению категории земель и видов разрешённого использования нескольких «приграничных» земельных участков. Результаты экспериментального проектирования по установлению границы на примере шести земельных участков и необходимые для расчета налоговых поступлений величины представлены в таблице 3.

Возможные налоговые поступления от земельных участков, сведения о которых вошли в ЕГРН благодаря процедуре установления границы, рассчитаны по формуле (7):

$$\text{ЗН} = \text{НС} * \text{КС}, \quad (7)$$

где ЗН – земельный налог, руб.;

НС – налоговая ставка, %;

КС – кадастровая стоимость земельного участка по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом, руб.

Таблица 3 – Качественные и количественные изменения характеристик земельных участков, вошедших в границу д. Капустино

Кадастровый номер земельного участка	Площадь м ²	До включения в границу			После включения в границу		
		Категория земель	Кадастровая стоимость, руб./м ²	Налоговые поступления, руб./год	Вид разрешенного использования	Кадастровая стоимость, руб./м ²	Налоговые поступления, руб./год
50:12:0060212:62	45000	Земли запаса	-	-	Отдых (рекреация), причалы для маломерных судов	4435,08	2993679
50:12:0060211:1	5000	Земли с/х назначения	8,63	129,46	Для с/х использования	39,11	586,65
50:12:0060211:11	23580		8,63	610,49		39,11	2766,64
50:12:0060211:17	15700	Земли особо охраняемых природных территорий и объектов	3212,04	-	Отдых (рекреация)	3212,04	-
50:12:0060211:18	36300		3212,04	-		3212,04	-
50:12:0060211:25	35269		3212,04	-	Отдых (рекреация), туристическое обслуживание (под базу отдыха)	3212,04	1699281,58
Итого:			ΣP1=	739,95		ΣP2=	4696313,87

Как видим из первой строки таблицы 3, установленная граница «перевела» земельный участок из «земель запаса» в «земли населённых пунктов». Кадастровая стоимость земельного участка на момент установления границы отсутствовала в кадастре. Из этого следует, что налог не исчислялся и не уплачивался, местный бюджет не пополнялся. После внесения сведений о границе населенного пункта в ЕГРН земельный участок перешёл в категорию «земли населенных пунктов» и был

поставлен на кадастровый учёт с видом разрешённого использования «отдых (рекреация). Причалы для маломерных судов». Для такого вида разрешённого использования ежегодный земельный налог за данное землепользование составит: 2 993 679 руб./год.

Два земельных участка из категории «земли сельскохозяйственного назначения» (строка 2 и 3 таблицы 3) переведены в категорию «земли населённых пунктов» с видом разрешённого использования – «для сельскохозяйственного использования». Налог, взимаемый за их пользование, составит 3353,29 руб./год.

В границу населенного пункта включены также три земельных участка категории «особо охраняемые природные территории» (строки 3,4 и 5 таблицы 3). В составе этих земель два из них (строка 4 и 5 таблицы 3) получили вид разрешённого использования – «отдых (рекреация)». Поэтому не поступившая в бюджет сумма земельного налога по этим двум участкам составит 2505391 руб./год.

При этом на последнем участке (строка 6 из таблицы 3) предусматривается расположить базу отдыха. В этом случае участок попадает под налогообложение и земельный налог за его использование составит 1 699 281,58 руб./год.

Общая сумма ежегодного земельного налога, поступающая в местный бюджет, возрастет на сумму равную 4 696 313,87 р. До установления границы населенного пункта сумма ежегодного земельного налога составляла 739,95 р. Таким образом, положительный эффект от установления границы населенного пункта составил (формула (8)):

$$\sum Pt = \sum P2 - \sum P1 \quad (8)$$

$$\sum Pt = 4\,696\,313,87 - 739,95 = 4\,695\,573,92 \text{ руб./год.}$$

Минимальная сумма результата для расчета экономической эффективности будет равна сумме земельного налога, за земельные участки, переведенные в категорию земли населенных пунктов перемноженная на оцениваемый период времени. Так как государственная кадастровая оценка проводится не чаще одного раза в три года (в городах федерального значения - не чаще одного раза в два года) и не реже одного раза в пять лет, за исключением внеочередной оценки за оцениваемый период времени возьмем период – 5 лет (формула (9)):

$$\sum Pt = \sum H * t \quad (9)$$

где $\sum H$ – сумма земельного налога за 1 год;

t – оцениваемый период времени, лет.

$$\sum Pt = 4\,695\,573,92 * 5 = 23\,477\,869,6 \text{ руб.}$$

Рассчитаем совокупный эффект по критерию «а» благодаря процедуре установления границы. Для расчета эффективности используем один из вариантов формулы (1):

$$\mathfrak{E}_3 = \frac{\sum Pt}{\sum 3t}, \quad (10)$$

где $\sum Pt$ – сумма результата, за выбранный период времени,

$\sum 3t$ – сумма затрат.

При этом сумма затрат будет равна среднему значению общей стоимости работ по землеустройству границы населенного пункта по двум методам, рассчитанной по формуле (6):

$$\sum 3 = \Pi_{\text{итог.ср}} = 410822,58 \text{ руб.}$$

Далее произведем расчет совокупной экономической эффективности от установления границы населенного пункта:

$$\Theta_3 = \frac{\sum Pt}{\sum 3t} = \frac{23477869,6}{410822,58} = 57,15$$

Из полученного значения видно, что экономическая эффективность установления границы населенного пункта является позитивным показателем, что доказывает возможность и экономическую рациональность проведения данного вида работ.

Расчёт по критерию «б». Нормативы затрат времени на выполнение работ по установлению границ населенных пунктов в официальных документах отсутствуют. В некоторых исследованиях есть указания на фактические затраты времени на работы по установлению границ муниципальных образований и занимают они от 14,5 до 21,5 месяца.

Анализ действующего законодательства в части требований к установлению границ населённых пунктов и практического опыта установления границ, позволил рассчитать в составе настоящего исследования примерные затраты времени используя предлагаемые методы и приципы. При данном предположении установление границ займет не более 364 дней (12 месяцев).

При этом нормативное время, необходимое для установления границы населенного пункта $t_{ож}$ определяется по формуле (11):

$$t_{ож} (i-j) = \frac{3t_{min}(i-j) + 2t_{max}(i-j)}{5} \quad (11)$$

где $t_{ож} (i-j)$ — нормативная трудоемкость (i-j) работы, чел-ч;

$t_{min} (i-j)$ — минимальное время, необходимое для выполнения работы – 113 дней;

$t_{max}(i-j)$ - максимальное время, необходимое для выполнения работы – 364 дня;

$t_{ож} (i-j) = (3*113+2*364)/5 = (339+728)/5 = 213,4 \text{ дней} = 7,1 \text{ мес.}$

Экспериментальные расчёты показали, что сроки проведения работ по установлению границы населённого пункта сократятся примерно в 2 раза.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Выполненные исследования позволили сделать следующие **выводы и рекомендации**:

1) анализом последствий исключения земель населенных пунктов из числа объектов землеустройства установлено, что для подготовки и утверждения проектов установления границ населенных пунктов недостаточно существующего понятийного аппарата и методологических положений. В целях устранения данного пробела предложены понятия: «граница населенного пункта», «землеустройство

границы населенного пункта», «землепользование населенного пункта», «приграничный земельный участок», «критерий пересекаемости границ», «проект установления границ населенных пунктов», которые являются теоретической базой для подготовки и утверждения проектов установления границ населенных пунктов;

2) выявлено, что принятие нормы закона (218-ФЗ) об отнесении границ учтенных ранее земельных участков к «первоочередным» для границ населенных пунктов, приводит к тому, что границы населенных пунктов устанавливаются с ошибкой. Эта ошибка приводит к последующей «сдвигке» всех границ и накоплению ошибки;

3) анализ занесения данных в реестр сведений ЕГРН о границах населённых пунктов Московской области, показал, что основной проблемой, препятствующей завершению данного процесса, является пересечение границ населенных пунктов с границами учтенных ранее земельных участков, сведения о которых содержатся в ЕГРН. А отсутствие методологических инструментов по подготовке и утверждению проекта установления границ населённых пунктов, в первую очередь инструмента по устранению пересечений границ населенных пунктов с иными границами, влечет за собой долгосрочность проведения таких работ;

4) разработан алгоритм оценки современного состояния границ населенных пунктов на предмет их актуальности и обоснованности и апробирован на примере генерального плана городского округа Мытищи Московской области. Выполнен анализ землепользования и границ населённых пунктов городского округа Мытищи Московской области и изучены предпосылки формирования их границ. Проведенное исследование показало, что наличие утвержденных документов территориального планирования муниципальных образований не гарантирует качественного установления границ населенных пунктов. Поэтому предложено описывать и устанавливать границы населённых пунктов на этапе подготовки и утверждения проектов документов территориального планирования;

5) предложены методологические разработки в целях подготовки и утверждения проекта установления границ населённых пунктов для четырёх вариантов, в зависимости от наличия утверждённых документов территориального планирования. Такими предложениями являются новые этапы в проектировании границ: «проверка пересечений границ», «наделение границ статусом временные» и «создание согласительной комиссии». Предложенные методы, приёмы и понятия могут быть рекомендованы для описания других административно-территориальных единиц с учетом местных особенностей;

6) выполнена апробация методологических разработок на примере населенного пункта деревни Капустино городского округа Мытищи Московской области. Экономическое обоснование предлагаемых мероприятий позволит получить годовой эффект в 4,7 млн руб. Положительный совокупный эффект подтверждает целесообразность и экономическую эффективность подготовки и утверждения проекта установления границы населенного пункта. Приведенными расчетами и экспериментом доказано, что использование методических разработок приведёт к сокращению сроков работ по установлению границы примерно в 2 раза.

СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ АВТОРОМ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи из перечня рецензируемых научных изданий, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:

1. **Третьяченко, А.А.** Установление границ поселений и населенных пунктов как инструмент эффективного использования земель [Текст] / А.А. Третьяченко // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2015. – №9. – С. 59-63.
2. **Третьяченко, А.А.** Разработка документов территориального планирования в целях эффективного и рационального использования земель [Текст] / А.А. Третьяченко // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2016. – № 4 – С. 39-43.
3. Севостьянов, А.В. Повышение эффективности использования земель населенного пункта путём установления его границы [Электронный ресурс] / А.В. Севостьянов, **А.А. Горбунова** // Московский экономический журнал. – 2017. – №4. – Режим доступа: URL: <http://qje.su/zemleustrojstvo-i-zemledelie/moskovskij-ekonomicheskij-zhurnal-4-2017-59/>.
4. Севостьянов, А.В. Установление границ населенных пунктов как эффективная территориальная политика и основа для устойчивого развития территорий [Электронный ресурс] / А.В. Севостьянов, **А.А. Горбунова** // Московский экономический журнал. – 2019. – №10. – Режим доступа: URL: <https://qje.su/nauki-o-zemle/moskovskij-ekonomicheskij-zhurnal-10-2019-33/>.

Статьи в сборниках материалов научных конференций:

1. Севостьянов, А.В. Проблемы, связанные с установлением границ поселений и населенных пунктов [Текст] / А.В. Севостьянов, **А.А. Третьяченко** // Землеустроительная наука и образование в России и за рубежом / Материалы Международного землеустроительного форума, посвященного проводимому под эгидой ООН Международного года почв и 180-летию высшего землеустроительного образования в России / под общ. ред. С.Н. Волкова, В.В. Вершинина. – М.: ГУЗ. – 2015. – С. 328-331.
2. Севостьянов, А.В. Установление границ поселений и населенных пунктов с целью рационального использования земель [Текст] / А.В. Севостьянов, **А.А. Третьяченко** // Современные проблемы управления проектами в инвестиционно-строительной сфере и природопользовании / Материалы VI Научно-практической конференции, посвященной 20-летию кафедры управления проектами 14–17 апреля 2016 года / под общ. ред. В.И. Ресина. – М.: ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова». – 2016. – С. 323-328.
3. Севостьянов, А.В. Повышение эффективности землепользования населенных пунктов путём установления их границ [Текст] / А.В. Севостьянов, **А.А. Третьяченко** // Современные проблемы управления проектами в инвестиционно-строительной сфере и природопользовании / Материалы VIII Научно-практической конференции кафедры управления проектами и программами 11–15 апреля 2018 года/ под общ. ред. В.И. Ресина. – М.: ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова». – 2018. – С. 83-89.
4. **Горбунова, А.А.** Изменение законодательства в части установления границ поселений и населенных пунктов [Текст] / А. А. Горбунова // Векторы развития законодательного обеспечения государственной земельной политики: опыт XX века и современность / Сборник материалов международной научно-практической конференции (Государственный университет по землеустройству 18 декабря 2018 г.) / Сост. С.А. Липски, Е.А. Позднякова. – М.: ГУЗ, 2018. – С. 85-87.

Редакционно-издательский отдел ГУЗ
Сдано в производство 23.01.2020. Подписано в печать 23.01.2020.
Формат 60 x 84 ¹/₁₆. Объем 1,0 п.л. Бумага офсетная.
Тираж 120 экз. Заказ №1216

Отдел оперативной полиграфии ГУЗ
105064, г. Москва, ул. Казакова, 15